BLAD GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

Nr. 193
14 juli
2015

Officiële uitgave van gemeenschappelijke regeling
Omgevingsdienst Groningen.

Regeling Melding Vermoeden Misstand

Algemene Toelichting

Ter introductie
Het is belangrijk dat ambtenaren die een vermoeden van een misstand hebben, deze op een laagdrempelige wijze kunnen aankaarten bij de organisatie. Dit kan bijdragen aan het waarborgen van de integriteit en (verdere) schade voorkomen. In media wordt op regelmatige wijze bericht over ‘klokkenluiders’. (Ex-)werknemers zien zich genoodzaakt om buitenstaanders informatie te verschaffen over situaties waarbij zij van mening zijn dat sprake is van een misstand. Deze regeling kan ertoe bijdragen dergelijke situaties voor te zijn door in voortijdig stadium dergelijk signalen serieus te nemen, te onderzoeken en daar waar nodig van een oplossing te voorzien.
Doel van deze regeling is daarom

- het bevorderen van intern melden en opsporen van misstanden en
- het bieden van bescherming aan ambtenaren die volgens de geldende regels en procedures vermoedens van een misstand melden.

Achtergrond
In artikel 125quinquies, eerste lid, onder f, van de Ambtenarenwet is de verplichting voor de werkgever opgenomen om procedurevoorschriften vast te stellen voor het melden van vermoedens van misstanden door ambtenaren. In de CAR-UWO is deze verplichting verwerkt in artikel 15:2 ‘Klokkenluiders’.
In 2003 heeft het College voor Arbeidszaken (CvA haar eerste Voorbeeldregeling Klokkenluiders opgesteld. In 2008 zijn de klokkenluidersregelingen bij de overheid in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken geëvalueerd. Dit heeft geleid tot een nieuwe voorbeeldregeling Melding Vermoeden Misstanden in 2010.
In 2003 werd voor de sector Gemeenten, waaronder ook gemeentelijke samenwerkingsverbanden en andere aan de gemeente gelieerde rechtspersonen, de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO) ingesteld. Deze fungeert als extern meldpunt voor die gemeenten die de CKGO als zodanig aanwijzen. In de loop der jaren zijn ook organisaties uit de sector Waterschappen bij de CKGO aangesloten. Vanwege de verbreding van het werkveld is de CKGO in 2013 omgedoopt tot de Commissie Klokkenluiders Decentrale Overheid (CKDO).
Om de (onderzoeks)krachten én kennis te bundelen fuseert de CKDO per 1 januari 2014 met de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (hierna: Onderzoeksraad). De Onderzoeksraad kent dezelfde rol en taak als het CKDO. De werkwijze blijft ook nagenoeg hetzelfde.
Naar aanleiding van de fusie van de CKDO met de Onderzoeksraad is de voorbeeldregeling Melding Vermoeden Misstanden 2010 en de toelichting hierop opnieuw tegen het licht gehouden en geactualiseerd.
Relatie met het algemeen klachtrecht en aangifteplicht
Deze regeling doet niet af aan het wettelijk recht van een ieder om een klacht bij een overheidsinstantie in te dienen over de wijze waarop deze instantie zich in een bepaalde aangelegenheid ten aanzien van hem of een ander heeft gedragen (hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht). Die klachtenprocedure is echter van algemene aard en niet toegeschreven op de behandeling van vermoedens van misstanden.
Evenmin treedt deze voorbeeldregeling in de plaats van de wettelijke verplichting van iedere burger om aangifte bij de politie/openbaar ministerie te doen van een misstand die een misdrijf is. Ambtenaren en politieke ambtsdragers die in de uitoefening van hun functie kennis krijgen van een misdrijf zijn op grond van artikel 162 Wetboek van Strafvordering verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie.

Artikelsgewijze toelichting

1.Algemene bepalingen
Artikel 1 Begripsbepaling
Het bevoegd gezag is volgens deze regeling het hoogste orgaan binnen een organisatie. Betrokkenheid van het bevoegd gezag bij de behandeling van een meldingen is belangrijk. Het bevoegd gezag dient daarom ook te allen tijde te worden geïnformeerd over de ontvangst van een melding. Tevens draagt zij verantwoordelijkheid voor het (al dan niet) instellen van een onderzoek naar aanleiding van de melding en voor het oordeel naar aanleiding van het ingestelde onderzoek.
De definitie van het begrip misstand is aangepast. De nieuwe definiëring sluit aan bij de regelingen voor provincies en rijk.
Een vermoeden van een misstand valt uiteen in drie brede categorieën:

1. een schending van wettelijke voorschriften.

2. een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu.
3. een onbehoorlijke wijze van functioneren die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst.

Voor een toelichting op het begrip ‘misstand’ verwijzen wij naar het ‘Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie’.
De melder is iedere ambtenaar of aan een ambtenaar gelijkgestelde die een melding van een vermoeden van een misstand doet. Het gaat dus niet alleen om ambtenaren, maar ook om stagiaires, vrijwilligers, oproepkrachten etc. Een melding mag worden gedaan tot 12 maanden na uitdiensttreding.
De vertrouwenspersoon is in veel organisaties een bestaand fenomeen. Het gaat hier ook om die bestaande vertrouwenspersoon die conform de Regeling Vertrouwenspersoon Omgevingsdienst Groningen is aangesteld.
Lid 2 bepaalt dat een ieder die werkzaamheden in een gemeente of organisatie (heeft) verricht een melding mag doen. Het gaat dus niet alleen om ambtenaren, maar ook om stagiaires, vrijwilligers, oproepkrachten, ZZP’ers, etc.
Artikel 2 Bescherming van de melder
Uitgangspunt is dat de identiteit van de melder geheim wordt gehouden. Dit is alleen anders indien de melder hier zelf toestemming voor geeft. Een ieder die betrokken is bij de behandeling van een melding moet zorgvuldig omgaan met de identiteit van de melder. Indien de melder niet heeft ingestemd met bekendmaking van zijn identiteit kan hij de melding vertrouwelijk doen bij de vertrouwenspersoon. Informatie die de melder dan toekomt wordt verzonden aan de vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon moet er zorg voor dragen dat de informatie bij de melder terecht komt.
De bescherming ziet ook op de ambtenaar die een misstand heeft gemeld in een andere organisatie dan zijn eigen organisatie. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als een medewerker tijdelijk samenwerkt met collega’s van een gemeente, of participeert in de projectorganisatie met andere organisaties. Noodzakelijk is wel dat de ambtenaar uit hoofde van zijn functie die misstand gewaar wordt.
Aan de bescherming zijn de voorwaarden verbonden zoals opgesomd in dit artikel. Deze voorwaarden dienen om te voorkomen dat een onzorgvuldige en/of onjuiste melding bij een andere organisatie leidt tot verstoorde verhoudingen.
De melder heeft op grond van deze regeling recht op juridische bijstand wanneer hij als gevolg van het te goeder trouw melden van een vermoeden van een misstand nadelige gevolgen ondervindt in zijn rechtspositie.
Organisaties die een rechtsbijstandverzekering hebben afgesloten bij Centraal Beheer Achmea behoren voor dit risico verzekerd te zijn. Lokaal dient dit gecontroleerd te worden in de polisvoorwaarden.
Artikel 3 De vertrouwenspersoon
De vertrouwenspersoon kan een belangrijke rol vervullen in het proces van integriteitbewustwording, advisering en bij een vertrouwelijke melding ook voor de doorgeleiding van de melding. Het ligt voor de hand om bij grotere organisaties meerdere vertrouwenspersonen te benoemen, vanwege de werklast en het waarborgen van toegankelijkheid. Ook kan (aanvullend) een externe functionaris als vertrouwenspersoon benoemd worden.
De algemene taak van de vertrouwenspersoon is de melder te adviseren over de melding. Daarbij kan ook een beroep worden gedaan op het Adviespunt Klokkenluiders.
Bij de vertrouwenspersoon is ook de verplichting neergelegd de interne meldingen te monitoren en daarvan jaarlijks een verslag op te maken. Dit verslag wordt naar het bevoegd gezag en de Ondernemingsraad gestuurd en openbaar gemaakt.
De vertrouwenspersoon geniet dezelfde bescherming tegen nadelige gevolgen van zijn rechtspositie als de melder. Ook de vertrouwenspersoon heeft op grond van de regeling recht op juridische bijstand indien hij als gevolg van zijn werkzaamheden die hem op basis van deze regeling zijn toebedeeld negatieve gevolgen ondervindt in zijn rechtspositie. Ook dit risico is meeverzekerd voor organisaties die een rechtsbijstandverzekering hebben afgesloten bij Centraal Beheer Achmea. Lokaal dient dit gecontroleerd te worden in de polisvoorwaarden.
Artikel 4 Het externe meldpunt
Het bevoegd gezag kan een ander extern meldpunt aanwijzen dan de Onderzoeksraad. Indien het bevoegd gezag een ander extern meldpunt aanwijst dan kan de werkwijze worden gevolgd die wordt beschreven bij alternatief de modelregeling van de VNG voorbeeld B.
2.Interne meldingsprocedure
Artikel 5 Melding
Het is aan de ambtenaar te bepalen waar hij zijn melding in eerste instantie wil doen. Het zal aan de omstandigheden liggen of dat zijn leidinggevende – de naast hogere leidinggevende als de melding de direct leidinggevende betreft - dan wel de vertrouwenspersoon is. Het is belangrijk dat hij de melding doet. De organisatie zal in de communicatie over de regeling duidelijk moeten zijn in de mogelijkheden. Een directe melding bij het externe meldpunt is mogelijk. Dat ligt voor de hand als de melding gaat over bijvoorbeeld een handelwijze van college of directie. Artikel 11 gaat hier verder op in.

Wanneer een (vermoeden van) een misstand een strafbaar feit betreft, moet uiteraard altijd aangifte worden gedaan bij de politie. De procedure uit deze regeling kan daarvoor niet in de plaats treden. Van ambtsmisdrijven moet op grond van artikel 162 Strafvordering aangifte worden gedaan.

Artikel 6 Melding door een ex-ambtenaar

Zoals in de toelichting bij artikel 5 al opgemerkt kunnen ook ex-ambtenaren – waarbij de definitie van ambtenaar is als die genoemd in artikel 1 – een vermoeden van een misstand melden. Dat kan gedurende een periode van een jaar na de ontslagdatum. Procedurevoorschriften zijn hierbij hetzelfde als voor de ambtenaar die nog werkzaam is voor de organisatie.

Artikel 7 Informeren van het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag moet zo snel mogelijk op de hoogte wordt gesteld van een melding van een vermoede misstand. Belangrijk is dus dat (direct-)leidinggevenden binnen de organisatie goed op hoogte zijn van het bestaan van deze regeling en de bijhorende procedures. Ook als een melding wordt gedaan zonder bekendmaking van de identiteit van de melder kan een onderzoek plaatsvinden.

Artikel 8 Ontvangstbevestiging door het bevoegd gezag

Door of namens het bevoegd gezag wordt zo spoedig mogelijk een ontvangstbevestiging gezonden aan de melder met een samenvatting van de procedure die daarop volgt. Het is van belang daarbij de datum van ontvangst van de melding te noemen gezien de termijnen genoemd in artikel 10 en het gevolg van het overschrijden ervan.

Indien de identiteit van de melder niet bekend is gemaakt, wordt hem de ontvangstbevestiging toegezonden via de vertrouwenspersoon bij wie hij de melding heeft gedaan. Deze vertrouwenspersoon zorgt ervoor dat de melder de ontvangstbevestiging ontvangt.

Daarnaast worden eventueel andere betrokkenen geïnformeerd. Bij een melding van een vermoeden van een misstand kan de integriteit van andere personen werkzaam bij of voor de organisatie in het geding zijn en onderwerp zijn van onderzoek. Daarom is de bepaling opgenomen dat het bevoegd gezag deze betrokkenen informeert maar daarbij geldt wel als beperking dat het onderzoeksbelang niet wordt geschaad.

Artikel 9 Onderzoek door het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag doet zo snel mogelijk onderzoek. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen op welk niveau en door wie onderzoek wordt gedaan. Afhankelijk van bijvoorbeeld de aard van de vermoede misstand of van de plaats in de organisatie van degenen die daarbij vermoedelijk betrokken zijn, kan het onderzoek worden opgedragen aan de direct leidinggevende van de melder, aan de directeur van een dienst, aan een veiligheidsfunctionaris of wellicht aan een extern bureau of persoon.

In het tweede lid is bepaald dat het onderzoek niet mag worden verricht door een persoon die mogelijk betrokken is bij de vermoede misstand, ter voorkoming van mogelijke vooringenomenheid en ongewenste beïnvloeding.

Het bevoegd gezag kan bij het onderzoek een (externe) deskundige raadplegen. Ook deze deskundige dient zorgvuldig om te gaan met de identiteit van de melder.

Artikel 10 Standpunt en kennisgeving door het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag krijgt tien weken de tijd om onderzoek te doen en een standpunt te bepalen.

De praktijk wijst uit dat het onderzoek de nodige tijd vergt. Als een melding vertrouwelijk wordt gedaan kan dit een reden zijn voor een langere termijn omdat het bevoegd gezag hierdoor meer tijd nodig kan hebben om alle relevante feiten boven tafel te krijgen. Indien de periode van tien weken niet voldoende is, kan het bevoegd gezag de vaststelling van het standpunt met maximaal vier weken verdagen. De betrokkenen worden hiervan voor het verstrijken van deze tien weken op de hoogte gesteld. Deze termijnen zijn gelijk aan de termijnen genoemd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

3.Externe meldingsprocedure

Artikel 11 Melding bij het externe meldpunt

Er is geen harde termijn gegeven voor de melding bij het externe meldpunt. 'Redelijk' zal per geval ingevuld moeten worden; het oordeel is aan het meldpunt zelf. Als het meldpunt tot de conclusie komt dat de melding te laat wordt gedaan volgt niet ontvankelijkheid. Dat is opgenomen in artikel 13.

Vertrouwelijke melding bij de commissie is mogelijk. In dat geval zorgt het externe meldpunt ervoor dat de identiteit van de melder niet bekend wordt.

Aan de rechtstreekse gang naar het externe meldpunt is de voorwaarde verbonden dat daarvan alleen gebruik kan worden gemaakt indien daartoe aanleiding bestaat. Een rechtstreekse melding bij het externe meldpunt kan bijvoorbeeld geëigend zijn als het gaat om een vermoeden van een misstand begaan door (leden van) het college of directie. Ook andere situaties of omstandigheden waardoor de melder onvoldoende vertrouwen heeft in een interne melding zijn denkbaar. De melder moet daarbij enigszins kunnen concretiseren waarom hij niet intern wil melden. Het is vervolgens aan het externe meldpunt om te oordelen of de melder zich terecht rechtstreeks tot het externe meldpunt heeft gewend, of dat de melder de kwestie eerst intern aanhangig had moeten maken.

Tevens kan melding bij het externe meldpunt worden gedaan als de melder zich niet kan vinden in het standpunt van het bevoegd gezag en/of deze niet tijdig is ontvangen door de melder.

Artikel 12 Ontvangstbevestiging

De melder ontvangt een ontvangstbevestiging van het externe meldpunt. Het is van belang de datum van ontvangst van de melding te noemen, gezien de termijnen genoemd in artikel 15.

Alle betrokkenen worden over de melding geïnformeerd, tenzij daardoor het onderzoeksbelang kan worden geschaad.
Artikel 13 Niet ontvankelijkheid
Een melding is niet ontvankelijk indien naar het oordeel van het externe meldpunt er geen sprake is van een misstand of een misstand van voldoende gewicht.
De melding is niet-ontvankelijk als de melder zich niet heeft gehouden aan de termijnen als genoemd artikel 10. Dit geldt ook als een melding niet binnen een redelijke termijn is geschied.
Een melding is niet ontvankelijk indien rechtstreekse melding bij het externe meldpunt is gedaan, maar er geen sprake is van zwaarwegende belangen die een interne procedure in de weg staan.
Tevens is een melding niet-ontvankelijk als geen sprake is van een melder als bedoeld in artikel 1 sub c en/of de melder al langer dan 12 maanden uit dienst is.
Indien de melding niet ontvankelijk is worden betrokken hiervan binnen vier weken op de hoogte gesteld.
Artikel 14 Onderzoek door het externe meldpunt
Het externe meldpunt stelt zo snel mogelijk na ontvangst van de melding een onderzoek in. Het externe meldpunt kan inlichtingen winnen bij het bevoegd gezag, dat verplicht is hieraan mee te werken. Indien nodig wordt een (externe) deskundige geraadpleegd. Het externe meldpunt beslist of er al dan niet een deskundige wordt geraadpleegd. Ook deze (externe) deskundige gaat zorgvuldig om met de identiteit van de melder.
Artikel 15 Advies en kennisgeving door het externe meldpunt
Het externe meldpunt krijgt acht weken de tijd om onderzoek te doen en een advies uit te brengen. Indien de periode van acht weken niet voldoende is, worden betrokkenen hiervan voor het verstrijken van deze acht weken op de hoogte gesteld. Het externe meldpunt kan het uitbrengen van het advies met maximaal vier weken verdagen.
Het externe meldpunt maakt het advies aan het bevoegd gezag in geanonimiseerde vorm openbaar, tenzij zwaarwegende belangen zich hiertegen verzetten. Het advies wordt echter niet openbaar gemaakt voordat het bevoegd gezag zijn standpunt bekend heeft gemaakt of, indien er geen standpunt bekend is gemaakt, de termijn van vier weken waarbinnen het bevoegd gezag dit moet doen is verstreken.
Artikel 16 Standpunt bevoegd gezag naar aanleiding van het advies van het externe meldpunt
Het bevoegd gezag moet binnen twee weken een besluit nemen op het advies van het meldpunt. Gekozen is voor een relatief korte termijn. Als een gemotiveerd advies van het externe meldpunt beschikbaar is, moet het bevoegd gezag snel tot een besluit kunnen komen. De belangen van de melder en de eventuele andere betrokkenen binnen de organisatie wegen hierbij zwaar: onzekerheid moet niet langer duren dan noodzakelijk.
Artikel 17 Jaarverslag
Door de Onderzoeksraad (of een ander extern meldpunt) wordt jaarlijks een jaarverslag opgemaakt met het aantal en de aard van de meldingen en de uitgebrachte adviezen. Dit is in lijn met de plicht voor de vertrouwenspersoon om de interne meldingen te monitoren en daarvan jaarlijks een verslag op te maken.
Het jaarverslag van de Onderzoeksraad gaat naar het bevoegd gezag en de Ondernemingsraad en wordt openbaar gemaakt.